



國際特赦組織香港分會就香港特別行政區根據《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》提交的第三次報告舉行的審議會
向立法會保安事務委員會呈交意見書
2016年6月7日

1. 聯合國禁止酷刑委員會於去年審議香港實施聯合國《禁止酷刑公約》的情況，並於十二月公布審議結論，¹ 關注多項議題，其中香港政府須於今年 12 月 9 日，就改善免遣返審核機制（段 7(b)）、成立獨立調查投訴機制（段 9）及落實被捕人士基本法律保障（段 13）向委員會提交跟進報告。
2. 國際特赦組織香港分會促請香港政府認真對待委員會的建議，並公開交代落實建議的計劃和時間表。

特首曾說考慮退出禁止酷刑公約

3. 今年一月，即在委員會公布審議結論一個月後，行政長官梁振英竟於施政報告記者會中，表示會考慮退出《禁止酷刑公約》，以應付大量酷刑聲請者滯留香港的問題。² 同年三月，港區全國人大代表、前保安局局長李少光亦於北京「兩會」期間建議中央諮詢特區政府，考慮是否退出公約。³
4. 及至四月中，保安局局長黎棟國在立法會表示，政府未有計劃考慮退出公約。他在書面答覆指，「(五) 實施「統一審核機制」的目的，是履行特區政府在《禁止酷刑公約》(《公約》)、《香港人權法案條例》(第 383 章)、《入境條例》(第 115 章)，以及終審法院的裁決的要求。即使就《公約》第 3 條作出保留甚或《公約》不適用於香港特區，亦不減免特區政府按照本地法律及法院裁決審核免遣返聲請的要求。因此，我們未有計劃在全面檢討之中，考慮提請中央政府提出《公約》不適用於香港特區或就《公約》個別條文作出保留等問題」。⁴

¹ UN Committee against Torture. *Concluding observations on the fifth periodic report of china with respect to Hong Kong, China*. CAT/C/CHN-HKG/CO/5. 3 February 2016. Advance Unedited Version released in December 2015.

² 〈回應「酷刑聲請」問題 梁振英：多謝東方日報〉。《明報即時新聞網》。2016年1月13日。

³ 〈李少光倡京詢港 研退酷刑公約〉。《明報》。2016年3月12日。

⁴ 《立法會十八題：全面檢討處理免遣返聲請策略》。政府新聞公報。2016年4月13日。

5. 本會認為，特首及前高級官員倡議退出公約的言論欠缺法律根據，亦反映其缺乏人權意識和承擔。誠然，即使退出公約，也無改香港政府審核免遣返聲請、履行免於酷刑和免遣返的責任，因為此乃基於《公民權利和政治權利國際公約》第 7 條及《香港人權法案》第 3 條，而《公民權利和政治權利國際公約》乃按《基本法》第 39 條適用於香港，屬憲制權利。過往，香港終審法院亦裁定政府酷刑聲請審核機制須達至「高度公平標準」(high standards of fairness)⁵ 及《香港人權法案》第 3 條「殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰」屬絕對及不容減損的權利(absolute and non-derogable)⁶。一旦香港成功退出公約，不僅屬重大退步，削弱港人人權保障，亦會少了一個國際監察香港情況的平台，成極壞先例。
6. 雖然保安局局長黎棟國已於立法會表示香港政府未有計劃退出公約，但特首梁振英並無表態。本會認為，特首應澄清有關言論，並承諾遵守《公約》以及履行國際義務。香港政府亦應於跟進報告如實向聯合國解釋事件。

被捕人士權利

7. 委員會建議香港政府應確保所有被捕人士實際上享有基本法律保障，包括迅速得到律師協助、知悉拘捕原因及通知親友被捕消息等，並採取有效措施監察執法人員做法是否符合法定拘捕程序。委員會亦要求港府今年年底提交報告，交代進度。(段 13)
8. 事實上，警隊處理智力稍低或精神無行為能力人士的手法既欠缺人權敏感度，亦無公開相關政策指引，⁷ 亟待改善。譬如去年 5 月，警方在沙田美林邨兇殺案中，錯誤拘捕中度智障和自閉症的 30 歲男子誤殺，並曾在其家人不在場的情況下，以引導性問題錄取口供，⁸ 令人質疑警隊並無遵從「盡量安排

⁵ *Secretary for Security v. Sakthevel Prabakar*. FACV 16/2003. 8 June 2004.

⁶ *Ubamaka Edward Wilson v. Secretary for Security and another*. FACV 15/2011. 21 December 2012.

⁷ 〈國際特赦組織香港分會就「執法機關處理殘疾人士或有特別需要人士(包括精神上無行為能力人士)的程序以及社會福利制度就上述人士的法律相關事務向他們提供的支援」向立法會福利事務委員會之意見書〉。2015 年 6 月 13 日。

⁸ 〈口供錄音揭警引導 智障男家屬續投訴 望改善制度〉。《香港獨立媒體網》。2015 年 5 月 13 日。〈智障男無辜被控誤殺家屬：警引導認罪 擬提訴訟促公開道歉〉。《蘋果日報》。2015 年 5 月 10 日。

合適成人在場」的指引。⁹ 事後，當局表示成立工作小組檢討相關政策及調查工作指引。¹⁰ 不過，今年年初二衝突後，警方其中拘捕了一名輕度智障人士，並起訴其暴動罪，其後他獲撤控。但有報道指，家屬曾到警署向警員出示被捕人士傷殘證並要求會面，警員只是著他離去，及後亦不獲通知被捕人士押送至裁判法院應訊。¹¹ 若此事屬實，則反映警隊處理智障人士的敏感度仍然不足。

9. 本會促請政府於跟進報告中，向聯合國及香港市民公開交代警隊處理智障或精神無行為能力人士政策及指引的檢討及改善進度，包括採取措施確保上述人士有「合適成人」在場陪同及接觸律師的權利，並促請當局立即諮詢殘疾人權利團體、專業團體及平機會等意見。

公開指引

10. 政府亦應公開現行警隊拘捕、查問及為「精神上無行為能力人士」錄取口供的內部守則及程序¹² 以及修訂版本，以供公眾監察。
11. 委員會亦建議香港政府公布《警察通例》及有關使用武力原則的指引，並確保其符合國際標準。本會促請當局從速公開相關指引，予公眾監察。(段 15(d))

立法規管拘捕、問話及拘留

12. 政府亦應透過立法，譬如落實 1992 年法律改革委員會《拘捕問題研究報告書》建議以及參考英國《警察及刑事證據法令》，規管警隊拘捕、問話及錄口供等程序，加強人權保障。

投訴警隊制度

13. 聯合國公約機構多次關注香港投訴警察制度。是次委員會重申關注由投訴警察課調查針對警員的投訴以及監警會欠缺調查權的問題，並促請港府考慮成立完全獨立的調查投訴機制，確保機制調查人員與被投訴者無體制或從屬關係，亦要求港府年底提交跟進報告。(段 9)

⁹ 保安局、警務處。《立法會福利事務委員會執法機關處理殘疾人士或有特別需要人士相關案件的程序》。立法會 CB(2)1695/14-15(01)號文件。2015 年 6 月 13 日。段 4。

¹⁰ 同上。段 11。

¹¹ 〈警漠視權益拒旺角騷亂智障被告見家屬〉。《壹周刊》。2016 年 3 月 2 日。

¹² 〈警錄口供規則列明不應引導答話 專門章節講解涉智障人士程序〉。《明報》。2015 年 5 月 16 日。

監警會職權狹窄，削弱監察

14. 現時，投訴警察課負責處理市民投訴警察，但它是警隊部門，由警察查警察，有利益衝突之嫌。監警會雖為法定機構，卻仍是三無機構：無調查權、定案權及懲處權，只能依賴投訴警察課調查，並覆檢其決定，職權狹窄，削弱監察，難以制衡警隊濫權行為，更遑論是酷刑或不人道待遇的投訴。過往，市民投訴警察毆打舉證較難，投訴成立寥寥可數。據報道，在 2009 至 2013 年間，監警會總共通過 5,864 宗警察毆打投訴，僅兩宗證明屬實。¹³ 聯合國禁止酷刑委員會亦關注在有關佔領運動的投訴警員個案中，投訴警察課將 151 宗無法證實個案的調查報告交予監警會，當中有 47 宗不獲監警會接納，但當局並無提供相關資料。
15. 再者，監警會的組成和任命不符《巴黎原則》訂明的獨立性和廣泛代表原則。監警會主席及委員全由行政長官委任，並非民選，提名程序黑箱作業，欠缺公眾參與。¹⁴ 此外，《獨立監察警方處理投訴委員會條例》(第 604 章)並無規定主席及委員有捍衛人權的知識、經驗和承擔以及公認為具公正及獨立履行監察警權的能力。過往有聲音質疑監警會委員欠中立。¹⁵
16. 就此，本會促請港府交代落實聯合國審議結論的時間表，賦予監警會調查權、定案權和懲處權，令其可獨立而有效監察警隊，並改革監警會委員任命和組成，令其符合《巴黎原則》獨立性、多元和具廣泛代表性的要求。

酷刑聲請者

確保欲申請免遣返聲請者能不受阻礙地使用統一審核機制

¹³ 〈監警接 5,864 警毆打投訴 僅兩宗證明屬實 民權組織：事主舉證難度高〉。《蘋果日報》。2015 年 8 月 2 日。

¹⁴ 據港大民意調查計劃 2015 年 3 月調查，有 44%受訪市民表示對監警會有信心，較去年下跌 4%，24%市民表示無信心，較去年上升 4%，無信心的頭三個原因是：「監察或覆檢個案時可能會偏袒警務人員」；「委員都係委任而非民選」；「好似自己人查自己人」。香港大學民意網站〈獨立監察警方處理投訴委員會(監警會)意見調查 2015〉。2015 年 6 月 29 日。

¹⁵ 〈郭琳廣續掌監警兩年 民間團體失望〉。《明報》。2016 年 5 月 28 日。〈議員質疑郭琳廣背景影響監警會中立性〉。《NOW 新聞》。2014 年 5 月 30 日。〈張華峰謝偉銓任監警副主席〉。《明報》。2014 年 12 月 25 日。〈建制派 6 人入局 監警會再染紅〉。《蘋果日報》。2014 年 12 月 25 日。

17. 現時保安局和入境事務處把統一審核機制審核緩慢歸咎於聲請人延遲提出聲請。¹⁶ 惟委員會指出，現行機制要求申請人必須等到簽證過期後才能作免遣返聲請，迫使聲請人必須違法逗留條件才能合乎統一審核機制的申請條件。(段6)

確保統一審核機制申請人不受不人道或有辱人格的待遇

18. 委員會指出，強迫聲請者違反逗留條件和剝奪聲請者的工作權，令聲請者容易在港受到不人道或有辱人格的待遇。
19. 保安局和入境事務處於統一審核機制檢討策略中，視罪案上升為聲請個案上升的結果，指2015年非法入境者因非法工作被拘捕的數字比2014年上升40%。上述數字只有部分人為聲請者，而且數字只為拘捕數字(arrest rate)，非定罪數字(conviction rate)，可見支持此說法的數字含糊，容易誤導公眾。
20. 本會促請政府檢討統一審核機制時，確保申請人的基本人權不受侵害，包括工作權利和人身安全。香港政府更不應以含糊數字把犯罪率與聲請者連結，令他們更容易遭受不人道或有辱人格的待遇。
21. 本分會亦向保安局及入境事務處作出下列建議，令統一審核機制更透明、有效及符合委員會提出的標準：(段7)
- a) 積極諮詢前線非政府組織的意見，檢討現時提供予尋求庇護人士認識的資訊是否足夠和有效；
 - b) 公開酷刑聲請上訴委員會的決定的刪節版本；
 - c) 檢討提供予當值律師及大律師的訓練課程，並確保公眾及有經驗的律師能監察及參與；
 - d) 檢討入境處就統一審核機制的訓練課程，並確保公眾能監察及參與；
 - e) 檢討入境處處理聲請個案的成效，包括處理過程是否符合《公約》標準及精神，處理個案人員對相關人權公約、人權標準及來源國人權狀況的認識。
22. 本會亦建議港府落實委員會建議，盡快要求中國政府把《1951年難民地位公約》伸延適用於香港。(段7)

跨性別及雙性人士

確保跨性別性工作者不受不人道或有辱人格的待遇

23. 跨性別性工作者經常受到一連串的人權侵犯。被捕時，他們往往被迫接受入侵性和侮辱性的全身搜查。對於跨性別女性來說，由於其身分證明文件與性

¹⁶ 立法會保安事務委員會。《全面檢討處理免遣返聲請的策略》。立法會 CB(2)3648/15-16(05) 號文件。2006年2月2日。段3(一)。

別認同不符，這些搜查會由男性警員進行。大多數被拘留的跨性別女性最初被送到扣押男性的羈押所，然後轉移到一個拘留精神病患者的特殊單位中。在監獄中，通常不會允許跨性別拘留者繼續接受荷爾蒙治療，此舉對他們的健康造成潛在的嚴重後果。¹⁷

24. 本會建議香港政府加強培訓警隊、入境處、懲教署或其他執法人員，為法律和司法部門提供符合國際人權標準的培訓機會。內容應包含下列符合國際法與國際標準的項目：適當使用武力；任意拘捕和羈押；酷刑和其他虐待（包括對被羈押者的肢體虐待和性虐待）以及不基於居留者身份、性別認同和性傾向而歧視他人。¹⁸

外籍家庭傭工的人口販賣及強迫勞動問題

25. 委員會於審議結論關注外傭被剝削的問題，並對港府保留「同住規定」及「兩星期規定」等增加強迫勞動風險的入境政策表示遺憾。委員會促請港府廢除「同住規定」及「兩星期規定」，以免外傭受到酷刑或不人道待遇；亦建議港府修訂法例禁止中介公司與財務公司有關「債務奴役」的財務安排及減低過高的中介費等。（段 21）
26. 勞工及福利局於今年 4 月 19 日公布《職業介紹所實務守則》，惟守則未有回應委員會建議，未有在現行法律框架內增加相應法例，規管強迫勞動。
27. 國際特赦組織研究報告指出，同住規定讓外傭長期置身高風險環境，令她們被排斥和孤立，增加她們遭受不人道對待的風險。¹⁹ 現時入境處《住宿及家務安排》中要求僱主提供「合適及有合理私隱的住宿地方」。但由於現行法例並無就「合適」和「有合理私隱」設任何定義，外傭根本沒有法律依據及標準提出投訴。²⁰
28. 國際特赦組織的調查亦發現大部分印尼外傭被超收中介費，²¹ 而回應有關扣留身分證明文件問題的外傭，全部表示她們交出重要文件後就不獲發回，直到她們離開香港才獲歸還。此外，外傭通常被告知只有在還清債務後才可

¹⁷ Amnesty International, *Harmfully Isolated: Criminalizing Sex Work in Hong Kong*, 26 May 2016, p.33-38.

¹⁸ *Ibid.* p.67.

¹⁹ Amnesty International, *Exploited for Profit, Failed by Governments Indonesian Migrant Domestic Workers Trafficked to Hong Kong*, 21 November 2013, p. 60. Available at : <https://www.amnesty.org/en/documents/ASA17/029/2013/en/> (Accessed 24 May 2016)

²⁰ Hong Kong Confederation of Trade Unions (HKCTU) and Hong Kong Federation of Asian Domestic Workers Unions (FADWU) (2012). *Joint report on Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China on the government's application of Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97) (Ratification: 1997)*.

²¹ 國際特赦組織香港分會。《政府失職，漠視中介剝削；印尼外傭，頓成販賣人口》。2015 年 10 月。

拿回證件。²² 可見，現時外傭職業介紹所濫收中介費、非法扣留身分證明文件及強迫外傭抵債勞動等違規情況嚴重，但現行法例及守則未能有效監管中介公司。

29. 本會建議港府落實委員會建議，包括修訂現行強迫外傭必須與僱主同住規定及排拒外傭的《最低工資條例》（第 608 章）。²³
30. 本會亦建議香港政府徹底規管和監督本地的僱傭代理，處罰違反香港法律（如非法扣減外傭薪金、扣留合約及身份證明文件）的人，包括在適當時採取刑事處罰，並遵照國際勞工組織第 29 號《強迫勞動公約》第 25 條，確保法律清楚禁止及界定何謂強迫勞動，並具有合適及嚴格執行的懲罰。

—完—

²² 同上。頁 4。

²³ Supra note 19. p.102.